Current Issue Review 89-7E

GATT: THE ELEVENTH HOUR FOR ARTICLE XI?

Jean-Denis Fréchette
Economics Division

11 August 1989
Revised 20 March 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/89-7-1990-03E

ISBN 0-660-13690-2

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

91-02077/

GATT: THE ELEVENTH HOUR FOR ARTICLE XI?

ISSUE DEFINITION

In Canada, every spring sees new debates on agricultural polices. Since global trade has monopolized discussion on these policies all over the world for the past few months, it is not surprising to note that it has also sparked controversy on the Canadian agricultural scene.

During the GATT Mid-Term Negotiations, various member countries signed an agreement (the Dunkel Report) which set out some long-term objectives and provided for short-term measures to achieve them. These measures consist of freezing export and production subsidies and maintaining current import limits. The Canadian government's sudden calling into question of many Canadian agricultural policies was all it took to provoke a general outcry from agricultural organizations. Their protest is understandable, as it seems the most serious reforms would strike at the foundations of Canadian agricultural policy, including supply management.

A healthy debate could have fostered consultation and allowed some progress in agricultural reform; instead, the situation has deteriorated into a war in which words and figures are tossed to and fro between the parties. As a result, there is almost unprecedented confusion, which only sustains the confrontation, and benefits nobody. The push to reform agricultural trade policies too quickly has opened up a Pandora's box for domestic agricultural policies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This document is intended to clarify the current situation. To this end, it will be based strictly on the probable economic impacts of the decisions made and disregard the political options that may have motivated them. From this viewpoint, GATT Article XI is presented as the cornerstone of the domestic agricultural and trade policies of producing countries.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Supply Management

Marketing boards are one of the foundations of the Canadian agricultural economy. They are found in all provinces, cover a wide range of agricultural commodities and all basically have the same main objective: to foster the most efficient marketing possible. Since information is often needed in the agricultural sector, marketing boards act as a centre from which it can easily be distributed, making it possible to foster the production and development of products, improve product quality and distribute resources better. Market rationalization has helped many sectors to develop more easily and rapidly.

Canada has six marketing boards which form part of a national plan; they cover the wheat, industrial milk, egg, chicken and turkey sectors. If the Canadian Wheat Board, which operates mainly in foreign markets, is excluded, a specific characteristic of national marketing boards is that they manage supplies. In fact, during the 1960s and 1970s, Canada legitimately applied some GATT rules, particularly Article XI, in order to foster development and growth in some agricultural sectors. This formed part of the federal strategy to increase food self-sufficiency, particularly for some primary agricultural commodities.

Production rationalization has promoted income stability and partially eliminated the social and economic costs of fluctuations in the traditional production cycles. Of course, supply was not controlled without difficulty, but price-setting formulae, based on production costs, have largely contributed to ensuring the financial stability of the entire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agricultural economy within Canada. The vast majority of analysts who have examined this issue have underestimated the impact of this stability on Canada's agricultural economy as a whole.

Too often, it is also forgotten that supply management implicitly favours soil conservation and guarantees a constant supply and of basic foodstuffs of good quality. Supply management also makes for dynamic productivity, necessary because producers are not all the same, and allocates resources in keeping with demand. Supply management creates a "market within a market" in which demand is a fundamental variable.

Supply management, however, does have its faults. Those criticizing it maintain that a non-regulated market would considerably reduce the price of agricultural commodities and allow better resource allocation. That is quite true, especially if current production costs in other countries are considered, particularly, as far as Canada is concerned, in the United States. If there were no regulation, the American market would become Canada's main supplier of primary agricultural commodities, such as milk, eggs, chicken, etc. Of course, some of the most productive and best integrated Canadian producers of these foodstuffs would still ensure a certain level of domestic production, but it could be expected that they would be both concentrated and specialized. The geographic location factor would become a more important variable than it is now.

Supply management systems are also self-destructive. In fact, market access barriers for new producers, the difficulty of transferring activities among individuals, the aging farming population and tensions created by interprovincial barriers are factors that relentlessly lead supply management systems towards an impasse.

For example, in the dairy sector, the number of dairy farms is decreasing at an annual rate of 5 to 6%; as a result producers could number less than 20,000 by the year 2001, assuming no other major change corrects the current market. A drop in demand due to an aging population and a change in the population's diet to one based on vegetable rather than animal products, are two factors that suggest losses for Canadian dairy producers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Abandoning supply management systems will bring about some costs, but also some advantages. In the short term, consumers will benefit from a less regulated market. As for producers, there will be a significant adjustment and as a result only the most productive of these will remain in business. In the long term, when production has become highly concentrated, it might be necessary to regulate what will have virtually turned into an oligopoly; however, in principle, that would be less costly than maintaining the current market within a market.

Certainly, for the time being, it seems that the social and political costs of abandoning supply management systems outweigh the economic advantages. These systems seem to have reached a critical point where the cost-benefit equation will eventually be reversed. Though supply management has brought stability to the sectors where it has been used and has favoured their integration into the processing industry, it is clear that this concept no longer fulfils its original mandate, which was to promote development of certain agricultural sectors. It is now a protected domain that still serves some social and political interests, but has attained its economic objective.

B. Agriculture and GATT: Article XI

Agriculture falls within a grey area of GATT rules, and countries remain hesitant about tackling it, even now. After the Second World War, the United States dominated world trade to a large extent and implemented several measures to assist its farmers. These measures were essentially intended to support the prices of foodstuffs; therefore, the Americans imposed import quotas, regulated production to limit surpluses and stimulated consumption to maintain an equilibrium. Pressured by farmers, who wielded substantial political power in those days, the United States sought to protect its measures at the first GATT negotiations. As a result, though GATT was intended to open up world trade, agriculture, has been treated as an exception, particularly in Article XI. GATT Article XI provided for the general elimination of quantitative restrictions, but paragraph 2 states that Article XI does not extend to the following:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate:
>
> i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted [...]

Paragraph 2 also describes quotas in greater detail:

> [Restrictions] applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions.

American agricultural programs aimed at protecting farmers' incomes in the 1930s and 1940s were thus the foundation of the exceptions to the GATT rules on agriculture. But, however different the agricultural economy of the 1980s may be, the same problems seem to crop up today: supply stability and its corollary, the stability of farmers' incomes.

For over 30 years, a certain organized chaos has prevailed in world agricultural trade. In fact, as long as trade remained at a relatively modest level, such a system could not create any true market distortions. But trouble was brewing, while countries' domestic policies, which gave income support through high prices and no production limits, generated destabilizing surpluses. In the mid-1980s, the system collapsed, and negotiations on new GATT agreements came in time for industrialized nations to undertake to reform their domestic agricultural policies and, in so doing, impose better control on world trade. This wind of reform seems to blow over all policies, even those like supply management systems that appear the least likely to be affected.

C. From Chaos to Organization: The GATT Mid-Term Agreements

In Tokyo in 1986 and in Venice in 1987, member countries of the Group of Seven proposed some avenues of reform for their national agricultural policies. In September 1986 in Punta del Este, participants in the GATT Multilateral Trade Negotiations agreed to examine those

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avenues. Attention of the Uruguay Round was immediately focused on agriculture, which has continued to monopolize debate since then.

Discussions were stagnant for almost two years until the December 1988 GATT Ministerial Meeting in Montreal. During this mid-term meeting, broad avenues of reform rapidly led to impasse. Essentially, the negotiations came up against the concept of completely eliminating price support policies and other measures protecting agricultural trade, instead of reducing them partially and gradually.

The Montreal meeting also highlighted the vital importance of agriculture to developing countries. Participants also clearly indicated that work at the 15 GATT negotiation tables should proceed at a similar pace, thereby illustrating that the Uruguay Round is a global dialogue.

For Canada, the Montreal meeting will always be the meeting at which the Cairns Group failed, for the first time, to find common ground. (The Cairns Group, of which Canada is a member, is composed of 14 countries that want GATT to address agricultural subsidies.) In fact, its Latin American member countries wished to combine trade negotiations on agriculture with negotiations on other sectors, such as services and intellectual property, which affect trade. Since the Cairns Group could not agree to do that, it did not take a stand, thus making it clear that the pattern would be one of collaboration only when there is agreement, but would be "every man for himself" when members cannot take a common stand. Until now, the Cairns Group has influenced the direction of the GATT negotiations, but everyone knows that, from now on, the Group need only be divided in order to be weakened.

Despite the fact that the GATT Director General had been mandated by the trade ministers to reach a consensus before April 1989, it is surprising that an agreement, called the Dunkel Report, after the name of the president of the Trade Negotiations Committee, was reached on 7 April 1989, only four months after the Montreal impasse. This suggests great flexibility and remarkable goodwill on the part of the members; but perhaps there is more to it. It would be interesting to digress here.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Precisely one year earlier, in April 1988, a private task force comprising 29 professionals from 17 countries who met on four occasions between November 1987 and April 1988, submitted a policy statement that proposed a framework for the trade negotiations. By developing a common point of view, the group wanted to pave the way for a possible undertaking by GATT members of agricultural policy reforms. The group's report, "Reforming World Agricultural Trade," published by the Institute for International Economics and the Institute for Research on Public Policy, suggested some short- and long-term measures. The section called "A Multilateral Program of Early Relief" states the following:

> The achievement of longer term reform of policies would be facilitated if governments agree to undertake early actions to provide relief from the most severe distortions currently affecting agricultural trade. These short-term actions should include a freeze of all trade-distorting subsidies and import barriers, undertakings not to introduce new measures with adverse trade effects and a commitment to roll back those which now exist.

In retrospect, this text seems almost identical to the text of the 7 April 1989 agreement; predictions of undertakings to be taken by the GATT member countries must now take into account the long-term proposals in the statement of this group of 29 professionals.

The April 1989 agreement addresses four questions that had been put on the back burner since the Montreal Mid-Term Review: agriculture, textiles and clothing, safeguards and intellectual property rights concerning trade, which brings to 16 the total number of issues covered by the Mid-Term Review agreements. The agricultural agreement includes three sections, two of which address specifically the domestic policies of various countries. One section deals with some long-term measures and the guiding principles for reform, while the other defines some short-term components that are at the centre of the current controversy. GATT Article XI is never mentioned specifically, but there is no doubt that the new rules are aimed at it.

The short-term section of the agricultural agreement, sometimes referred to as a freeze, consists of a cease-fire in the agricultural

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

trade war. GATT member countries agreed "... to undertake to ensure that current domestic and export support and protection levels in the agricultural sector are not exceeded." In the short term, that amounts to no increase in production subsidies and import limits, hence the notion of a freeze of support prices. The agreement was largely inspired by a proposal developed by the Cairns Group in June 1988, which provided for some short-term measures to reduce regulated prices with the exception of domestic policies that do not stimulate production (that is, supply management systems). However, the GATT agreement does not contain this last clause, to the disappointment of supply management partisans, who believe that such systems do not contribute to international trade problems.

This agreement does not deal with a specific agricultural commodity or national policy and, as a result, is not intended to make a distinction between those policies that create many international trade distortions and those that create hardly any. This is a worldwide undertaking; it can even be viewed as a simple political undertaking, as countries wanted to show goodwill in order to step up the Uruguay Round of trade negotiations. This is what GATT Director General Arthur Dunkel probably had in mind when he commented on the agreement's results: "I think the results are good for the Uruguay Round, good for the participants and particularly good for the multilateral trade system."

In concrete terms for Canadian producers, this undertaking means that support prices which are set above international prices may not exceed current levels. However, current GATT rules will remain in effect: "It is important to emphasize that Canada continues to retain all of its rights under GATT, including the ability to introduce import controls in support of supply management programs" (Agriculture Canada Press Release, 14 April 1989). This agreement will last until December 1990, when the negotiations on agriculture will be officially completed.

The countries also agreed to continue discussions to reduce support levels, and set October 1989 as the deadline for submitting proposals on this issue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In the meantime, the Negotiating Group on Agriculture will focus its efforts on the following issues in the long-term section of the Mid-Term Review:

- the conditions and use of a global support measure;
- strengthening GATT rules and disciplines, and ways to make these more effective in practice;
- tariffs, income support without considering production and other ways to adjust support and protection;
- ways to take into consideration the possible negative effects of the reform process on developing countries that are net food importers.

The Negotiating Group on Agriculture is free to discuss the short-term components if the need arises.

D. From Nuance to Substance: Interpretations of the Mid-Term Agreements

Much of the confusion surrounding the agricultural agreement is attributable to the different interpretations by the various participants, who could almost be suspected of wanting to render the debate fruitless.

From the outset, agricultural pressure groups have maintained that the short-term measures provided for by the agreement should not deal with supply management, because that does not cause trade distortions. Though it is true that agricultural production subsidies aimed at meeting domestic needs are much less harmful than export subsidies, the fact remains that import restrictions, necessary for the supply management system to work properly, imply that domestic production is substituted for imports. However, substitution is not necessarily tantamount to disruption and, when the GATT speaks of trade distortions, one tends to think more of export subsidies and excess production, which both have adverse impacts on trade that supply management can in fact prevent.

In the dairy sector, Canadian exports total approximately $200 million annually, and consist for the most part of skimmed milk powder, for which Canada has only 3% of the world market. Supply

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

management can hardly have any negative effects on international trade in this product, since it actually limits its production. However, in the specialty cheese market, where several processors have opportunities to expand, Canada is not beyond reproach, since the import quota, unchanged since 1978, has not been increased to reflect the growth in domestic production. Canada's trading partners have thus been deprived of the market share to which they may be entitled. The fact remains that Canada uses Article XI legitimately, and that this Article is not a dispensation but a GATT rule that applies to all competitors. However, the mid-term agreements also apply to all countries indiscriminately, and are a prelude to a global reform of GATT agricultural rules; this is why farmers, and particularly dairy farmers, feel threatened.

Another major point of dissension between government and farmers results from the interpretation of the agreement on the mechanism for setting industrial milk target prices. This mechanism, based on production costs, was introduced in January 1988 to replace the 1975 income adjustment formula. Some usual structural problems appeared when the formula was used for the second time in August 1988, and in the February 1989 adjustment. Following the production cost formula would have resulted in a target price decrease of $1.89 a hectolitre in August 1988 and of an additional $0.17 in February 1989. Instead, the federal government maintained the current price ($46.92 a hectolitre), thereby demonstrating flexibility while also acknowledging that the formula might not be perfect.

These problems, which are related to the calculation of support prices, set the stage for another debate, triggered this time by short-term measures provided for in the April 1989 agreement. In order to justify freezing international milk prices, government spokespersons based their argument on Article 14 of the agreement which states:

> production support prices [...] which are set or determined directly or indirectly by public authorities or their agencies [must not] be raised above their [current] level.

The government's position amounted to admitting that the price of milk was no longer based on a mechanism linked to legislation, since the target

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

price resulting from this mechanism had not been applied on at least two occasions.

On the contrary, some other countries, such as Norway, claim that their support prices do form part of their legislation and that they can, therefore, increase them in spite of the agreement, as this specifies that the participants' undertaking to freeze prices remains "within the scope of their existing legislation." Can dian pressure groups are obviously pushing this concept in order to leave the door open for the government to go back on its decision to maintain the price of industrial milk at its current level.

This debate could be greatly simplified by a close analysis of the facts. In fact, the price of industrial milk, at $46.92, is still subject to the target price calculation mechanism, as it was set for the first time in February 1988. Therefore, it has not been set directly or indirectly by the government, but by a mechanism that forms part of the national dairy policy which is governed by the Canadian Dairy Commission Act. When the new formula would have resulted in a price decrease in August 1988, while the government did not use it, nor did it set the price randomly either; instead, it kept the status quo, staying within its legislative framework while demonstrating flexibility. This measure, therefore, is in conformity with the short-term measures of the April 1989 agreement.

The situation is even simpler for the $0.17 price decrease which was calculated in February 1989, but which was not applied either. In fact, the terms of the target price formula provided that the price would not change for the annual February adjustment, if the increase or decrease was within a 2% margin. Accordingly, the argument cannot be made that the government did not comply with the legislation in February 1989. On the contrary, the government administered the law legitimately and strictly.

Finally, to add to the confusion, the government announced a $0.39 a hectolitre increase in August 1989, after sending out signals that milk support prices had been frozen. This decision, which seems to have been more politically than economically based, and which was undoubtedly influenced by pressure groups, can only distort all forecasts from now on. It seems, in fact, that the target price formula was not used to work out

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

this increase. As a result, both Canadian producers and our trading partners, going by the government's previous position, will question the logic behind this increase. Considered on its own, this is not a good decision because it sends out an obvious signal: even if, according to an Agriculture Canada Press Release, "the new target price for industrial milk represents a balanced decision," Canada no longer observes the spirit or the letter of its price-setting policy for milk. This is a gift to producers that may prove harmful in the long term.

The confusion over the target price formula surfaced again in February 1990, when the Canadian Dairy Commission decided to maintain the target price of industrial milk at $47.31 a hectolitre. According to the Dairy Farmers of Canada, calculating errors falsified the results, which should, in theory, have shown a 2.8% increase and thus led to an adjustment in the price of milk. The Dairy Farmers claim that maintaining the price will mean a loss to producers of around $30 million between now and the next adjustment on 1 August 1990.

Over and above the problems of the mid-term agreements, the vagueness of the present GATT rules has never been more obvious than in the recent decision on the importing of ice cream and yogurt into Canada. In January 1988, Canada added these two products to its Import Control List, with a view to reinforcing the national dairy policy. Twelve months later, the United States lodged a complaint with the GATT, accusing Canada of unfair trade practices. In the fall of 1989, the GATT panel that had studied the complaint ruled in favour of the United States, but acknowledged that the Article XI rules are difficult to observe as they stand: the Article leaves too much room for interpretation of what constitutes a "like product," of the need to restrict quantities and of the form that a like product may take.

It seems obvious now that, in spite of the willingness of countries to reform world agricultural trade by adjusting their domestic policies, GATT members have greatly underestimated their ability to convey their optimism and sell the new order to their farmers. Nothing has ever been clear in agriculture, and different interpretations of the mid-term

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agreements will probably help to reduce the controversy surrounding their application.

E. GATT and Canadian Agricultural Policies

The speed at which various participants seem to want to reform agricultural trade is equalled only by the growth in agricultural expenditure that has "distorted" that same trade. Yet escalating subsidies and anarchic agricultural policies go back as far as the 1950s. Canada provides an interesting example:

> From the historical point of view, the goals of agricultural policy in Canada appear to have been reasonably well defined. At the present time, however, there appears to be a growing confusion and considerable doubt as to what the goals of various agricultural programs and policies ought to be. Judging by the debate and the discussion which are taking place within and among farm organizations, in government policy circles, among academicians and agricultural administrators, there appears to be an urgent need for an evaluation of contemporary and prospective objectives for agriculture. We do not have a truly farm policy in Canada at the present time ... What we appear to have at the moment is a confusing conglomeration of policies and programs, many of which were created in times of emergency and which have been patched and perpetuated long after the original crises have disappeared.

One might easily think this quote was taken from J.C. Gilson's latest work published in 1989. But it was not: it was taken from a presentation given by that same author in March 1967. It shows how little things have changed in 20 years and that agriculture can often display unsuspected inertia.

By basing the main objective of their policies on the urgency to stabilize agricultural trade and tackle the issue of imbalanced markets, countries participating in the GATT negotiations had three options. Ranging from the most rigid to the most flexible these are: the classical approach of immediate and total liberalization, which was proposed by the United States but rejected by the other countries; the market forces approach, which regards as inevitable distortions caused by

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

domestic policies of countries attempting, collectively or individually, to choose policies which will afford them the greatest well-being; and the negotiated approach, which in fact was retained by the participants and is aimed at achieving a more liberal regime. This last implies, however, that domestic policies will have to be adjusted considerably.

In their haste, and encouraged by certain shared beliefs on the advantages of trade liberalization, the countries put all subsidies and all agricultural support programs on the same level. Advised by their analysts, they also assumed that current trade and production levels would be balanced and that resources would automatically be reallocated in the best possible way. These same analysts had also predicted a shortage of foodstuffs in the early 1970s, with results we all know.

The countries also realized that their agricultural budgets remained economically sterile because of the negative interaction among the domestic policies of various trading partners. It is estimated that almost 50% of the agricultural budgets of industrialized nations are used essentially to offset damage caused to their net agricultural income by government action taken in other countries. Since trade in foodstuffs causes the effects of domestic policies to be imported or exported, logically, trade stabilization should solve the problem.

In fact, there are good reasons for reforming domestic agricultural policies, but liberalization should not be seen as a panacea. The GATT seems to be a good round table, since it favours trade according to fair competition, but it is more familiar with unfair trade practices brought about by tariffs than with those involving non-tariff barriers and support programs, as is the case for agriculture. A lack of understanding of the agricultural fact explains in part why short-term measures in the April 1989 agreement applied equally to the entire sector. Furthermore, an attempt is being made to reform in a few years something that took 30 years to develop.

After benefiting from public sources, agriculture must now pay the price. The apparent urgency of the situation and the current spirit of liberalization have brushed aside some distinctive principles of agriculture, which is usually slow to respond to market signals. If there

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

is currently an excess supply, what will be done with the thousands of acres of land that will be left uncultivated? If viable agriculture is truly desired, what measures are likely to decrease the use of some agricultural inputs without affecting output? What will be the social costs of relocating farmers? Since it is difficult to predict future demand and the agricultural market is slow to react to appropriate signals, is there a chance that too much land will be left uncultivated and will then rapidly become difficult to recover? What will happen to traditional food security which has for so long been the ultimate goal of producing countries? Do comparative advantages, which have not been evident in world production decisions for a long time, actually work in agriculture?

As mentioned above, the real challenge lies ahead and will consist of having countries reform their policies in harmony with a new world order, while at the same time maintaining the two objectives of agricultural public policy: efficient resource distribution, and price and farm income stability. Since it is more likely that not all obstacles to trade will be lifted, thus creating a less than optimal situation, the increase in well-being may be uneven from country to country.

Canada has charted a new course and discussions are already underway to define what could be a new national agricultural strategy. Some trends are already taking shape to result in a more market-responsive industry, a self-reliant industry that depends less on government programs, and agriculture that is more viable in the long term and, therefore, more environmentally sustaining. The notion of decoupling, which consists of neutralizing the effect of farm income support on expected production, consumption and trade projections, also seems important.

Various task forces dealing with all agricultural sectors are already working on setting priorities so as to reach the strategy's long-term objectives. The last federal budget indicated that there will be no exceptions to this readjustment. That is why, despite repeated assertions that supply management systems would not be affected because they are "an integral part of our long-term agricultural policy," it seems clear that these systems are at their eleventh hour. It is probable that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

only their fundamental components, such as production and import limits, will be maintained.

No one can currently predict which options will be kept in order to reconcile the international and domestic components of domestic agriculture. But if there truly is a solution, it will be gradual, slow, comprehensive, painful and certainly imperfect. It is to be hoped that it will be favourable to Canadian agriculture.

PARLIAMENTARY ACTION

Since the mid-term agreements are quite recent, Parliament has not yet taken any substantial measures.

The new national agriculture strategy, "Growing Together: A Vision for Canada's Agri-Food Industry," has made it possible to establish several task forces to examine all aspects of agri-food trade, as well as the broader issue of what would be at stake in any restructuring of Canada's agricultural policy. Parliamentary action cannot be expected until the task forces have tabled their reports.

CHRONOLOGY

1986 - The Group of Seven proposed some avenues of agricultural reform during the Tokyo Summit.

The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations were launched in Punta del Este in September. Participants agreed to revise agricultural policies thoroughly.

1988 - In April, a private task force supervised by the Institute for International Economics and the Institute for Research on Public Policy, presented a working plan in order to bring the negotiations to a successful conclusion.

In June, the Cairns Group proposed some short-term measures to reduce support prices, with an exception

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

for regulated support prices that form part of supply management systems.

In December in Montreal, the Mid-Term Review of the Uruguay Round ran into difficulty on the issue of eliminating or reducing agricultural subsidies.

1989 - The Mid-Term Review Agreements were signed on 7 April in Geneva. Among the short-term measures was to the escalation of various subsidies, which means a freeze on agricultural support prices.

SELECTED REFERENCES

Canada, House of Commons. Standing Committee on Agriculture. Meetings and Accounts. Second Session, 34th Parliament. Proceedings 13, 13 June 1989; Proceedings 14, 15 June 1989.

Filipek, Jon G. "Agriculture in a World of Comparative Advantage: The Prospects for Farm Trade Liberalization in the Uruguay Round of GATT Negotiations." Harvard International Law Journal, Vol. 30, No. 4, Winter 1989.

General Agreement on Tariffs and Trade - "GATT Mid-Term Review Agreement." GATT Information Division, Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Geneva, 24 April 1989.

Gilson, J.C. World Agricultural Changes - Implications for Canada. C.D. Howe Institute, Toronto, June 1989.

Institute for International Economics and The Institute for Research Policy. "Reforming World Agricultural Trade." A Policy Statement by Twenty-nine Professionals from Seventeen Countries. Ottawa, May 1988.

Johnson, D. Gale et al. Agricultural Policy and Trade: Adjusting Domestic Programs in an International Framework: A Task Force Report to the Trilateral Commission. New York University press, New York, 1985.

Saint-Louis, Robert. "Agriculture: La Tentation du protectionnisme." L'Analyste, No. 24, Winter 1988-89, p. 10-14.

Stone, Frank. Canada, the GATT and the International Trade System. Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988.

Warley, T.K. and K.D. Meilke. "Agriculture in the GATT. After Montreal: What Now?" Ontario Agricultural College, University of Guelph, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Warren, Jack H. "Le GATT et le commerce des produits agricoles: d'où venons-nous, où sommes-nous et où allons-nous?" Symposium on agricultural policy and trade liberalization held by the Canadian Agricultural Economics and Farm Management Society, Quebec, May 1988.

Bulletin d'actualité 89-7F

LE GATT: LA ONZIÈME HEURE POUR L'ARTICLE XI?

Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie

Le 11 août 1989
Révisé le 20 mars 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YM32-1/89-7-1990-03F

ISBN 0-660-93045-5

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE GATT: LA ONZIÈME HEURE POUR L'ARTICLE XI?

DÉFINITION DU SUJET

Bon an mal an, au Canada, les printemps voient éclore des débats sur les politiques agricoles. Comme le commerce mondial monopolise depuis déjà plusieurs mois toutes les discussions à ce sujet un peu partout dans le monde, il n'est pas surprenant de constater qu'il a aussi engendré la polémique sur la scène agricole canadienne.

Au cours des négociations à mi-parcours du GATT, une entente a été signée par les différents pays membres. Cet accord, aussi appelé rapport Dunkel, établit des objectifs à long terme et prévoit des mesures à court terme pur les atteindre. Ces mesures consistent en un gel des subventions à l'exportation et à la production et en un maintien des limites actuelles à l'importation. Du coup, le gouvernement a mis en cause de nombreuses politiques agricoles canadiennes, et il n'en fallait pas plus pour déclencher un véritable tollé chez les organismes agricoles. On peut comprendre leur indignation, car ce sont les fondements de la politique agricole canadienne, comme la gestion des approvisionnements, qui semblent devoir faire l'objet des plus sérieuses réformes.

Un débat sain aurait pu favoriser la consultation et permettre de progresser dans la réforme agricole, mais la situation a plutôt dégénéré en une guerre de mots et de chiffres constamment relancée par les deux parties. En conséquence, il règne une confusion rarement vue dans le passé, ce qui ne fait qu'alimenter la confrontation, et personne n'y trouve son compte. En voulant réformer trop rapidement les politiques commerciales touchant l'agriculture, on a ouvert la boîte de Pandore des politiques agricoles intérieures.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le présent document vise à permettre au lecteur de mieux s'y retrouver dans la confusion actuelle. Pour ce faire, on s'appuiera strictement sur les impacts économiques probables des décisions prises, en faisant abstraction des choix politiques qui ont pu les motiver. Dans cette optique, l'article XI du GATT est présenté comme la pièce maîtresse du puzzle des politiques agricoles intérieures et commerciales des pays producteurs.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La gestion de l'offre

Les offices de commercialisation constituent un des fondements de l'économie agricole canadienne. On les retrouve dans toutes les provinces, couvrant une gamme variée de produits agricoles et visant à peu près le même objectif principal, c'est-à-dire favoriser la mise en marché la plus efficace possible. Dans le secteur agricole, l'information est souvent déficiente; les offices de commercialisation jouent donc un rôle de plaque tournante où l'information peut circuler facilement, ce qui permet de favoriser la production et le développement des produits, d'accroître la qualité de ceux-ci et de mieux répartir les ressources. Grâce à cette rationalisation des marchés, de nombreux secteurs ont pu se développer plus facilement et plus rapidement.

Il y a au Canada six offices de commercialisation qui font l'objet d'un plan national; ils couvrent les secteurs du blé, du lait de transformation, des oeufs, des poulets et du dindon. Si l'on exclut la Commission canadienne du blé, qui oeuvre surtout sur les marchés extérieurs, une caractéristique particulière des offices de commercialisation nationaux est qu'ils s'occupent de gestion des approvisionnements. En effet, au cours des années 60 et 70, le Canada a appliqué certaines règles du GATT, particulièrement l'article XI, d'une façon tout à fait légitime, afin de favoriser le développement et la croissance de certains secteurs agricoles. Cela faisait alors partie de la stratégie fédérale visant à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

accroître l'autosuffisance alimentaire, particulièrement pour certains produits agricoles de base.

La rationalisation de la production a favorisé la stabilité des revenus et éliminé en partie les coûts sociaux et économiques qui étaient engendrés par la fluctuation des cycles de production traditionnels. Certes, le contrôle de l'offre ne s'est pas réalisé sans problèmes, mais les formules de détermination des prix, basées sur les coûts de production, ont largement contribué à assurer la stabilité financière de l'ensemble de l'agriculture dans le centre du Canada. La grande majorité des analystes qui se sont penchés sur la question ont sous-estimé l'impact de cette stabilité sur l'ensemble de l'économie agricole canadienne.

On oublie également trop souvent que la gestion de l'offre favorise implicitement la conservation des sols et assure un approvisionnement constant et de qualité de produits alimentaires de base. Elle permet aussi une dynamique de la productivité, nécessaire parce que les producteurs ne sont pas tous homogènes, ainsi qu'une allocation des ressources en équilibre avec les besoins de la demande. La gestion de l'offre crée un marché à l'intérieur du marché, dans lequel la demande demeure une variable fondamentale.

La gestion de l'offre n'est toutefois pas sans défauts. Ses détracteurs affirment qu'un marché non réglementé ferait diminuer sensiblement les prix des produits agricoles et permettrait une meilleure allocation des ressources. Cela est tout à fait vrai, surtout si l'on considère les coûts de production en vigueur dans d'autres pays et, particulièrement en ce qui concerne le Canada, aux États-Unis. En l'absence de réglementation, le marché américain deviendrait la source d'approvisionnement principale du Canada en produits agricoles de base comme le lait, les oeufs, le poulet, etc. Certes, il y aurait encore des producteurs canadiens de ces denrées, parmi les plus productifs et les mieux intégrés, qui maintiendraient un certain niveau de production intérieure, mais on pourrait s'attendre à ce qu'ils soient à la fois concentrés et spécialisés. Le facteur de localisation géographique deviendrait alors une variable plus importante qu'actuellement.

Les systèmes de gestion de l'offre sont aussi autodestructifs en eux-mêmes. En effet, les obstacles imposés à l'entrée sur le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

marché de nouveaux producteurs, la difficulté du transfert des activités entre individus, le vieillissement de la population de producteurs et les tensions créées par les barrières interprovinciales sont autant de facteurs qui les conduisent irrémédiablement vers une impasse.

Par exemple, dans le secteur du lait, le nombre d'exploitations diminue à un rythme annuel de 5 à 6 p. 100; on pourrait donc se retrouver avec moins de 20 000 producteurs en l'an 2001 et ce, en supposant qu'aucun changement majeur ne vienne à créer une correction du marché actuel. Or, une baisse de la demande, associée au vieillissement de la population, et un changement des habitudes alimentaires, résolument tournées vers la consommation de produits végétaux plutôt qu'animaux, sont déjà deux facteurs qui laissent présager un certain déclin pour les producteurs de lait canadiens.

L'abandon des systèmes de gestion de l'offre entraînera certes des coûts, mais aussi des avantages. À court terme, les consommateurs bénéficieront d'un marché moins réglementé; quant aux producteurs, un ajustement important sera nécessaire et fera que seuls les plus productifs demeureront en activité. À long terme, lorsqu'il y aura une forte concentration de la production, il pourra être nécessaire de réglementer ce qui sera virtuellement devenu une production oligopolistique; toutefois, en principe, il en coûtera moins pour le faire que pour maintenir un marché à l'intérieur du marché comme maintenant.

Certes, pour le moment, il semble que les coûts sociaux et politiques de l'abandon des systèmes de gestion de l'offre sont supérieurs à ses avantages économiques. Toutefois, ces systèmes semblent avoir atteint un point critique qui permettra, tôt ou tard, un renversement de l'équation coûts-avantages. Si la gestion de l'offre a permis aux secteurs où elle est employée de devenir stables et a favorisé leur intégration avec l'industrie de la transformation, il est clair qu'elle ne remplit plus son mandat original, qui était de permettre le développement de secteurs agricoles donnés. C'est maintenant une chasse gardée qui sert des objectifs sociaux et politiques mais qui a déjà atteint son objectif économique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. L'agriculture et le GATT: l'article XI

L'agriculture est dans une zone grise à l'intérieur des règles du GATT et, même maintenant, les pays demeurent hésitants à s'y attaquer. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis dominaient plus que largement le commerce mondial et avaient instauré de nombreuses mesures pour venir en aide à leurs agriculteurs. Ces mesures visaient essentiellement à soutenir les prix des denrées agricoles; les Américains imposaient donc des quotas sur les importations, réglementaient la production pour limiter les surplus et stimulaient la consommation pour maintenir l'équilibre. Pressés par les agriculteurs, qui détenaient alors un pouvoir politique substantiel, les États-Unis ont donc cherché à protéger les mesures en place lors des premières négociations du GATT. En conséquence, même si le GATT visait à ouvrir le commerce mondial, l'agriculture, particulièrement à l'article XI, a été traitée comme une exception. L'article XI du GATT prévoit l'élimination générale des restrictions quantitatives au commerce. Son paragraphe 2 prévoit toutefois qu'il ne s'applique pas dans certains cas, dont le suivant:

> c) Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet
>
> i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement [...].

Le paragraphe 2 va plus loin dans la description des quotas:

> [Les restrictions] ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions.

Les programmes agricoles des États-Unis visant à protéger les revenus des agriculteurs au cours des années 30 et 40 ont donc servi de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fondement pour les exceptions aux règles du GATT concernant l'agriculture. Fait à noter, aussi différente que puisse être l'économie agricole des années 80, les mêmes problèmes semblent se poser aujourd'hui, soit la stabilité des approvisionnements et son corollaire, la stabilité des revenus des agriculteurs.

Pendant plus de 30 ans, un certain chaos organisé a donc prévalu dans le commerce agricole mondial. En fait, tant que les échanges sont demeurés à un niveau relativement modeste, ce système ne pouvait créer de véritables distorsions sur les marchés. Mais son éclatement couvait, pendant que les politiques intérieures des pays, souvent axées sur le soutien du revenu grâce à des prix élevés, sans limites à la production, généraient des surplus déstabilisateurs. Au milieu des années 80, rien n'allait plus, et la négociation de nouveaux accords du GATT est venue à point pour que les pays industrialisés s'engagent à réformer leurs politiques agricoles nationales et, par là même, à soumettre à une meilleure discipline le commerce mondial. Ce vent de réforme semble souffler sur toutes les politiques, même celles qui apparaissaient les moins susceptibles d'être touchées, comme les systèmes de gestion de l'offre.

C. Du chaos à la transparence: les accords à mi-parcours du GATT

À Tokyo, en 1986, et à Venise, en 1987, les pays du Groupe des Sept ont proposé certaines avenues de réforme de leurs politiques agricoles nationales. En septembre 1986, à Punta del Este, les participants aux négociations commerciales multilatérales du GATT se sont entendus pour examiner ces avenues. Dès lors, l'attention de l'Uruguay Round s'est tournée vers l'agriculture, qui continue depuis à monopoliser les débats.

Les discussions ont stagné pendant près de deux ans jusqu'à la réunion ministérielle du GATT à Montréal en décembre 1988. À cette réunion à mi-parcours, les larges avenues de réforme sont vite devenues des impasses. Essentiellement, les négociations ont achoppé sur le concept d'élimination totale des politiques de soutien des prix et des autres

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mesures de protection du commerce agricole, par opposition à leur réduction partielle et progressive.

La réunion de Montréal a également permis de mettre en lumière l'importance cruciale que revêt l'agriculture pour les pays en développement. Les participants ont aussi clairement indiqué que les 15 tables de négociations du GATT devaient adopter une vitesse de croisière relativement similaire, reconnaissant ainsi l'Uruguay Round comme un processus de concertation global.

Pour le Canada, la réunion de Montréal demeurera celle où, pour la première fois, le Groupe de Cairns n'a pu trouver un terrain d'entente. (Ce groupe, dont le Canada est membre, est formé de 14 pays désireux d'amener le GATT à discuter des subventions agricoles.) En effet, les pays d'Amérique latine membres du Groupe de Cairns ont voulu associer les négociations sur l'agriculture à celles concernant d'autres secteurs, comme les services et la propriété intellectuelle touchant le commerce. Comme le Groupe ne pouvait accepter cette association, il n'a pas pris position, montrant ouvertement sa stratégie, qui est de collaborer lorsqu'il y a concertation et de choisir l'option "chacun pour soi" lorsque ses membres ne peuvent arrêter une position commune. Jusqu'à présent, l'influence du Groupe de Cairns s'est fait sentir sur l'orientation des négociations du GATT, mais, dorénavant, tous savent qu'il suffit de diviser le Groupe pour l'atténuer.

Il est surprenant de constater, en dépit du mandat donné au Directeur général du GATT par les ministres du Commerce d'en arriver à un consensus avant avril 1989, qu'il aura fallu seulement quatre mois après l'impasse de Montréal pour en arriver à l'accord du 7 avril 1989, aussi appelé rapport Dunkel, d'après le nom du président du Comité des négociations commerciales. Il faut croire à une grande souplesse et à une bonne volonté remarquable de la part des membres. Mais peut-être y a-t-il plus? Il apparaît intéressant d'ouvrir ici une parenthèse.

Précisément un an auparavant, soit en avril 1988, un groupe privé de travail réunissant 29 spécialistes de 17 pays, qui s'étaient rencontrés à quatre reprises entre novembre 1987 et avril 1988, déposait un énoncé de politique qui établissait un cadre de travail pour les négociations commerciales. En élaborant un point de vue commun, le groupe voulait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

poser les jalons d'un éventuel engagement des membres du GATT à l'égard d'une réforme des politiques agricoles. Publié par l'Institute for International Economics et l'Institut de recherches politiques, le rapport du groupe, intitulé "Vers une réforme du commerce mondial des produits agricoles", proposait des mesures à court terme et à long terme. Dans la section portant sur un programme multilatéral de redressement rapide, on lit ceci:

> Une réforme des politiques à plus long terme sera plus facile si les gouvernements acceptent l'adoption rapide de certaines mesures qui atténueront les distorsions les plus graves affectant le commerce des produits agricoles. Ces mesures à court terme devraient comprendre le gel des subventions et des barrières à l'importation, l'engagement de ne pas introduire de nouvelles mesures susceptibles de nuire au commerce et la promesse de retirer celles déjà en place.

Rétrospectivement, on croirait lire le texte presque exact de l'accord du 7 avril 1989, et les prévisions concernant les engagements que prendront les pays membres du GATT doivent maintenant tenir compte des propositions à long terme contenues dans l'énoncé de ce groupe de 29 "sages".

L'accord d'avril 1989 couvre les quatre questions restées en suspens lors de l'examen à mi-parcours de Montréal, soit l'agriculture, les textiles et vêtements, les sauvegardes et les droits de propriété intellectuelle touchant le commerce, ce qui porte à 16 le nombre total des questions touchées par les accords résultant de l'examen à mi-parcours. L'accord sur l'agriculture comprend trois volets dont deux touchent spécifiquement les politiques nationales des différents pays. L'un porte sur des mesures à long terme et sur les principes directeurs d'une réforme, tandis que le second définit des éléments à court terme qui font l'objet de la controverse actuelle. Jamais l'article XI du GATT n'est mentionné explicitement, mais il ne fait aucun doute qu'il est visé par les nouvelles règles.

Le volet à court terme de l'accord sur l'agriculture, qu'on désigne parfois comme un gel, consiste en un cessez-le-feu dans la guerre du commerce agricole. Les pays membres du GATT se sont entendus pour "faire en sorte de ne pas dépasser les niveaux actuels de soutien, sur le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plan intérieur et à l'exportation, et de protection dans le secteur agricole". À court terme, cela revient à ne pas accroître les subventions à la production, les subventions à l'exportation et les limites à l'importation, d'où la notion de gel des prix de soutien. L'accord s'est largement inspiré d'une proposition élaborée par le Groupe de Cairns en juin 1988, qui prévoyait des mesures à court terme afin de réduire les prix réglementés, avec cependant une exemption pour les politiques nationales qui ne stimulent pas la production (c'est-à-dire les systèmes de gestion de l'offre). Toutefois, cette dernière clause n'apparaît pas dans le texte de l'accord du GATT, au grand dam des partisans de la gestion de l'offre, qui considèrent qu'ils ne contribuent pas aux problèmes du commerce international.

Cet engagement ne porte pas sur un produit agricole particulier ni sur une politique nationale précise et, par conséquent, il ne vise pas à établir une distinction entre les politiques qui créent beaucoup de distorsions du commerce international et celles qui n'en créent guère. Il s'agit d'un engagement global; on peut même n'y voir qu'un simple engagement politique, les pays ayant voulu faire preuve de bonne volonté pour accélérer le processus des négociations de l'Uruguay Round. C'est probablement ce qu'avait en tête le président Arthur Dunkel lorsqu'il a déclaré, en commentant les résultats des accords: "Je pense que ces résultats sont bons pour l'Uruguay Round, bons pour les participants et surtout, bons pour le système de commerce multilatéral."

En termes concrets, pour les producteurs canadiens, cet engagement signifie que les prix de soutien qui sont établis au-dessus des prix internationaux ne pourront pas dépasser les niveaux actuels. Toutefois, les règles du GATT demeurent toujours en vigueur: "Il faut mettre en évidence le fait que le Canada, à court terme, conserve tous les droits qui lui sont reconnus par le GATT, y compris celui de prendre des mesures de limitation des importations pour appuyer ses programmes de régulation de l'offre" (communiqué d'Agriculture Canada, 14 avril 1989). Cet engagement s'étend jusqu'en décembre 1990, soit jusqu'à l'achèvement officiel des négociations sur l'agriculture.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les pays se sont également entendus pour poursuivre les discussions visant à réduire les niveaux de soutien; ils ont fixé le mois d'octobre 1989 comme échéance pour soumettre des propositions à cet égard.

Finalement, dans l'intervalle, le Groupe de négociation sur l'agriculture concentrera ses énergies sur les questions contenues dans le volet à long terme de l'examen à mi-parcours, soit:

- modalités et utilisation d'une mesure globale du soutien;
- renforcement des règles et de la discipline du GATT et moyens de les rendre plus efficaces dans la pratique;
- tarification, soutien du revenu sans égard à la production et autres moyens d'adapter le soutien et la protection;
- moyens de tenir compte des effets négatifs possibles du processus de réforme sur les pays en voie de développement importateurs nets de produits alimentaires.

Quant aux éléments à court terme, le Groupe est libre d'en discuter si le besoin s'en fait sentir.

D. De la nuance à la substance: les interprétations des accords à mi-parcours

Une grande partie de la confusion qui entoure l'accord sur l'agriculture provient des interprétations divergentes qu'en ont faites divers intervenants, qu'on peut presque soupçonner de vouloir rendre le débat tout à fait stérile.

Dès le départ, les groupes de pression agricoles ont affirmé que la gestion de l'offre, n'étant pas la cause des distorsions commerciales, ne devrait pas être touchée par les mesures à court terme prévues par l'accord. S'il est vrai que les subventions à la production visant à répondre aux besoins intérieurs sont beaucoup moins néfastes que les subventions à l'exportation, il n'en demeure pas moins que les restrictions à l'importation, nécessaires au bon fonctionnement de la gestion de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'offre, impliquent une substitution de la production intérieure aux importations. Toutefois, substitution n'équivaut pas nécessairement à perturbation, et, lorsque le GATT parle de distorsions commerciales, on pense davantage aux subventions à l'exportation et à la surproduction, deux effets négatifs pour le commerce que la gestion de l'offre permet précisément d'éviter.

Ainsi, dans le secteur du lait, les exportations canadiennes s'élèvent à environ 200 millions de dollars par an et se composent surtout de poudre de lait écrémé, dont le Canada ne détient que 3 p. 100 du marché mondial. La gestion de l'offre n'a pas d'effets négatifs sur le commerce de ce sous-produit structurel, puisqu'elle permet précisément d'en limiter la production. Par contre, sur le marché des fromages fins, dans lequel plusieurs transformateurs voient des possibilités d'expansion, le Canada n'est pas sans reproche, puisque l'expansion du quota d'importation, inchangé depuis 1978, n'a pas suivi la croissance de la production intérieure, privant ainsi ses partenaires commerciaux de parts de marché auxquelles ils pourraient avoir droit. Il n'en reste pas moins que le Canada a recours légitimement à une règle du GATT, l'article XI, qui n'est pas une dérogation mais bien une règle qui s'applique à tous. Là où le bât blesse pour les agriculteurs, particulièrement les producteurs de lait, c'est que les accords à mi-parcours s'appliquent aussi à tous, sans distinction, et qu'il constituent un préambule à une réforme globale des règles agricoles du GATT.

Un autre point de discorde majeur entre le gouvernement et les agriculteurs vient de l'interprétation de l'accord concernant le mécanisme d'établissement du prix cible du lait de transformation. Ce mécanisme, basé sur les coûts de production, a été introduit en janvier 1988 et remplaçait la formule d'ajustement des revenus qui datait de 1975. Des problèmes structurels normaux sont apparus lorsque la formule a été utilisée une deuxième fois en août 1988, de même qu'à l'ajustement de février 1989. La formule des coûts de production a permis d'établir une baisse du prix cible de 1,89 $ l'hectolitre en août 1988 et une autre de 0,17 $ en février 1989. Dans les deux cas, le gouvernement fédéral a toutefois maintenu le prix en vigueur, soit 46,92 $ l'hectolitre, faisant ainsi preuve de souplesse mais reconnaissant aussi la possibilité d'une formule imparfaite.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ces problèmes liés au calcul des prix de soutien préparaient le terrain pour un autre débat, déclenché cette fois par les mesures à court terme prévues dans l'accord d'avril 1989. Des porte-parole du gouvernement, afin de justifier le gel du prix du lait de transformation, ont fait reposer leur argument sur l'article 14 de l'accord, qui précise que:

> les prix de soutien à la production [...] qui sont fixés ou déterminés directement ou indirectement par les pouvoirs publics ou leurs organismes ne [doivent pas être] portés au-dessus du niveau [actuel].

La position du gouvernement revenait à affirmer que le prix du lait ne reposait plus sur un mécanisme lié à une législation puisque, à au moins deux occasions, le prix cible ainsi calculé n'avait pas été appliqué.

Au contraire, d'autres pays, comme la Norvège, ont invoqué que leurs prix de soutien font partie de leur législation et qu'ils peuvent donc les augmenter en dépit de l'accord, celui-ci précisant que l'engagement des participants à geler les prix demeure "dans les limites de leur législation". Les groupes de pression canadiens jouent évidemment cette carte pour laisser une porte de sortie au gouvernement afin qu'il revienne sur sa décision de maintenir le prix du lait industriel à son niveau actuel.

Ce débat pourrait être grandement simplifié si l'on appliquait une certaine rigueur à l'analyse des faits. En réalité, le prix de 46,92 $ du lait industriel est toujours demeuré assujetti au mécanisme de calcul du prix cible tel qu'établi pour la première fois en février 1988. Il n'a donc pas été fixé, directement ou indirectement, par le gouvernement mais bien par un mécanisme faisant partie de la politique laitière nationale, elle-même régie par la Loi sur la Commission canadienne du lait. Lorsque la nouvelle formule aurait dû entraîner une baisse du prix en août 1988, le gouvernement ne l'a pas appliquée mais il n'a pas non plus déterminé aléatoirement un prix; il a plutôt maintenu le statu quo, c'est-à-dire qu'il est demeuré à l'intérieur de son cadre législatif en faisant toutefois preuve de souplesse. Cette mesure est donc conforme au texte des mesures à court terme de l'accord d'avril 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La situation est encore plus simple en ce qui concerne la baisse de 0,17 $ qui a été calculée en février 1989 mais qui, à nouveau, n'a pas été appliquée. En effet, les modalités de la formule de calcul du prix cible prévoient que, pour l'ajustement annuel de février, le prix ne doit pas varier si la hausse ou la baisse se situe à l'intérieur d'une fourchette de 2 p. 100. Par conséquent, l'argument voulant que le gouvernement n'ait pas respecté la législation en février 1989 ne peut pas vraiment être invoqué. Au contraire, le gouvernement a légitimement et rigoureusement appliqué la loi.

Finalement, pour ajouter à la confusion, le gouvernement, après avoir envoyé des signaux indiquant que les prix de soutien du lait étaient gelés, a annoncé en août 1989 une hausse de 0,39 $ l'hectolitre. Cette décision semble avoir un fondement plus politique qu'économique, auquel l'impact des groupes de pression n'est sans doute pas étranger, et elle ne peut que fausser désormais toutes les prévisions. Il semble en effet que la formule de calcul du prix cible n'a pas été mise à contribution pour calculer cette hausse. Par conséquent, en se basant sur la position antérieure du gouvernement, autant les producteurs canadiens que nos partenaires commerciaux doivent interpréter cette hausse comme provenant d'un calcul aléatoire. En soi, cela constitue une très mauvaise décision, puisque le signal envoyé devient évident: même si, d'après un communiqué d'Agriculture Canada, "le nouveau prix cible du lait de transformation représente une décision pondérée", le Canada ne respecte plus ni l'esprit, ni la lettre de sa politique de fixation du prix du lait. C'est un cadeau aux producteurs qui pourrait s'avérer empoisonné à long terme.

L'imbroglio entourant la formule de calcul s'est fait sentir à nouveau en février 1990 avec la décision de la Commission canadienne du lait de maintenir à 47,31 $ l'hectolitre le prix cible du lait de transformation. Or, selon la Fédération canadienne des producteurs de lait, des erreurs de calcul ont faussé les résultats qui auraient dû en principe indiquer une augmentation de 2,8 p. 100 et donc déclencher un rajustement du prix du lait. Toujours selon la Fédération, le maintien du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prix se traduira pour les producteurs par un manque à gagner d'environ 30 millions de dollars d'ici le prochain rajustement, le 1er août 1990.

Au-delà de la problématique entourant les accords à mi-parcours, jamais le caractère nébuleux des règles actuelles du GATT n'aura été aussi évident que dans la récente décision concernant l'importation de crème glacée et de yaourt au Canada. En janvier 1988, le Canada avait ajouté ces deux produits à la Liste des marchandises d'importation contrôlée, afin de renforcer la structure de sa politique laitière nationale. Douze mois plus tard, les États-Unis portaient plainte auprès du GATT, accusant le Canada de pratiques commerciales déloyales. À l'automne 1989, le Groupe spécial du GATT qui s'était penché sur ce dossier donnait raison aux États-Unis, tout en reconnaissant que les exigences de l'actuel Article XI du GATT sont difficiles à respecter. Plus précisément, l'Article XI laisse une place trop grande à l'interprétation de ce qui constitue un produit similaire, du besoin de restreindre les quantités et de la forme qu'un produit similaire peut prendre.

Il apparaît maintenant évident qu'en dépit de la bonne volonté des pays de vouloir réformer le commerce agricole mondial en adaptant leurs politiques intérieures, les membres du GATT ont grandement sous-estimé leur capacité de communiquer leur optimisme et de faire accepter le nouvel ordre des choses à leur population agricole. Rien n'a jamais été transparent en agriculture, et les différentes interprétations des accord à mi-parcours vont vraisemblablement servir à amenuiser la controverse qui entourera leur mise en application.

E. Le GATT et les politiques agricoles au Canada

La rapidité avec laquelle les divers participants semblent vouloir réformer le commerce agricole n'a d'égale que la croissance des dépenses agricoles qui ont "faussé" ce même commerce. Pourtant, l'escalade des subventions et des politiques agricoles anarchiques remonte aussi loin que les années 50. Le Canada offre un exemple intéressant:

> Par le passé, les objectifs de la politique agricole au Canada semblent avoir été relativement bien cernés. Toutefois, il apparaît actuellement évident qu'une confusion croissante et un doute certain entourent le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> bien-fondé de nombreux programmes et politiques agricoles. D'après le débat et les discussions entre les organisations agricoles, le gouvernement, les universitaires et les autres intervenants agricoles, une évaluation des objectifs actuels et à long terme de l'agriculture semble pressante. Nous n'avons pas actuellement de véritable politique agricole au Canada [...]. Nous avons plutôt un salmigondis de programmes et de politiques, la plupart ayant été institués selon l'urgence du moment mais maintenus tout de même par la suite.

On pourrait facilement croire que cette citation provient du dernier ouvrage de J.C. Gilson publié en 1989. Ce n'est pourtant pas le cas: elle est tirée d'un exposé donné par cet auteur en mars 1967. Cela permet de constater que peu de choses ont changé en 20 ans et que l'agriculture peut souvent manifester une force d'inertie insoupçonnée.

En faisant reposer l'objectif principal de leurs politiques sur l'urgence d'assainir le commerce agricole et de s'attaquer au problème du déséquilibre des marchés, les pays participant aux négociations du GATT avaient trois options. De la plus dure à la plus souple, on retrouve: l'approche classique, soit une libéralisation immédiate et totale, qui a été proposée par les États-Unis mais que les pays ont rejetée; l'approche des forces du marché, qui considère comme inévitables les distorsions causées par les politiques intérieures des pays, ceux-ci tentant de choisir, collectivement ou individuellement, les politiques qui leur procurent le plus grand bien-être; et l'approche négociée, qui a été retenue par les participants et qui vise à évoluer vers un régime plus libéral, ce qui implique toutefois un ajustement important des politiques intérieures.

Dans leur hâte, encouragés par une certaine unanimité sur les avantages d'une libéralisation du commerce, les pays ont mis sur un même plan toutes les subventions et tous les programmes de soutien à l'agriculture. Conseillés par leurs analystes, ils ont par la même occasion tenu pour acquis que les niveaux actuels de commerce et de production s'équilibreraient et que les ressources seraient automatiquement redistribuées de façon optimale. Ces mêmes analystes avaient aussi prédit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

une pénurie de denrées alimentaires au début des années 70, avec les résultats que l'on connaît!

Les pays ont aussi réalisé que leurs budgets agricoles demeuraient économiquement stériles à cause de l'interaction négative des politiques intérieures des différents partenaires commerciaux. On estime que près de 50 p. 100 des budgets agricoles des pays industrialisés servent essentiellement à contrer les dommages causés aux revenus nets de leur propre agriculture nationale par l'action publique des autres pays. Comme le commerce de denrées agricoles occasionne l'exportation et l'importation des effets des politiques intérieures, la logique voulait que l'assainissement du commerce doive remédier au problème.

En fait, on est bien fondé à vouloir réformer les politiques agricoles intérieures, mais il ne faut pas voir la libéralisation du commerce comme une panacée. Le GATT semble une bonne table de concertation, puisqu'il favorise le commerce selon une concurrence loyale, mais il est davantage familier avec les pratiques déloyales occasionnées par des tarifs qu'avec celles impliquant l'utilisation de barrières non tarifaires et de programmes de soutien, comme en agriculture. Une certaine incompréhension de la réalité agricole explique en partie pourquoi les mesures à court terme de l'accord d'avril 1989 ont été appliquées uniformément à l'ensemble du secteur. De plus, on tente de réformer en quelques années ce qui a pris plus de 30 ans à se développer.

L'agriculture, après avoir profité des pouvoirs publics, doit maintenant en faire les frais. L'apparente urgence de la situation et le vent de libéralisation qui souffle actuellement ont fait oublier certains principes propres à l'agriculture, qui s'adapte généralement lentement aux signaux du marché. Si l'offre actuelle est effectivement excédentaire, que fera-t-on des milliers d'acres de terre qui seront mis en friche? Si l'on veut vraiment une agriculture viable, quelles mesures seront susceptibles de diminuer l'utilisation de certains intrants agricoles sans pour autant affecter les rendements? Quels seront les coûts sociaux de la relocalisation des agriculteurs? Étant donné la difficulté de prévoir la demande future et la lenteur du marché agricole à réagir aux signaux appropriés, risque-t-on de laisser de côté trop de superficies qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deviendront rapidement difficiles à récupérer? Qu'arrivera-t-il à la traditionnelle sécurité alimentaire, qui est depuis longtemps l'objectif ultime des pays producteurs? Les avantages comparés, qui ne sont plus évidents depuis longtemps dans les décisions de production à l'échelle mondiale, fonctionnent-ils vraiment en agriculture?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le véritable défi reste à venir et consistera pour les pays à réformer leurs politiques afin de les harmoniser selon un nouvel ordre mondial, tout en maintenant les deux objectifs de la politique publique en agriculture, qui sont la répartition efficace des ressources et la stabilité des prix et des revenus agricoles. Or, comme il est plus que probable que toutes les entraves au commerce ne seront pas levées, ce qui produira une situation en deçà du seuil d'optimalité, l'augmentation du bien-être pourrait être inégale entre les pays.

Le Canada a amorcé son virage et des discussions sont déjà en cours afin de cerner ce qui pourrait être une nouvelle stratégie nationale en agriculture. Certains tendances se dessinent déjà: un secteur davantage axé sur les besoins des marchés intérieurs et d'exportation; une industrie autonome, moins dépendante des programmes gouvernementaux; et une agriculture plus viable à long terme et, par conséquent, plus respectueuse de l'environnement. La notion de découplage, qui consiste à neutraliser l'effet du soutien des revenus agricoles sur les anticipations concernant la production, la consommation et le commerce, semble aussi occuper une place importante.

Différents groupes de travail, touchant tous les secteurs agricoles, sont à pied d'oeuvre afin d'établir les priorités pour atteindre les objectifs de la stratégie à long terme. En dépit des affirmation répétées selon lesquelles les systèmes de gestion de l'offre ne seraient pas touchés parce qu'ils font partie "d'un rouage essentiel de notre politique agricole à long terme", il apparaît évident qu'ils en sont à leur onzième heure. Il est à prévoir que seuls leurs éléments fondamentaux, comme les limites à la production et à l'importation, seront vraisemblablement conservés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À l'heure actuelle, nul ne peut prévoir les options qui seront arrêtées pour concilier les éléments mondiaux et intérieurs des agricultures nationales, mais s'il existe vraiment une solution, elle sera progressive, lente, globale, douloureuse et sûrement imparfaite. Reste à espérer qu'elle soit favorable à l'agriculture canadienne.

MESURES PARLEMENTAIRES

Les accords à mi-parcours étant relativement récents, il n'y a pas eu encore de véritables mesures prises par le Parlement.

Par ailleurs, la nouvelle stratégie agricole nationale, "Partenaires dans la croissance", a permis la formation de différents groupes de travail qui examineront tous les aspects du commerce agro-alimentaire et, de manière plus globale, les enjeux d'une restructuration de la politique agricole canadienne. Il faudra attendre le dépôt des rapports des groupes de travail pour voir l'introduction de mesures parlementaires.

CHRONOLOGIE

1986 - Le Groupe des Sept propose certaines avenues de réforme pour l'agriculture lors du sommet de Tokyo.

Les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round sont lancées à Punta del Este en septembre. Les participants s'entendent pour réviser en profondeur les politiques agricoles.

1988 - En avril, un groupe de travail privé, supervisé par l'Institute for International Economics et l'Institut de recherches politiques, propose un plan de travail afin de faire aboutir les négociations.

En juin, le Groupe de Cairns propose des mesures à court terme visant à réduire les prix de soutien, avec une exception pour les prix réglementés dans le cadre de systèmes de gestion de l'offre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En décembre, à Montréal, la réunion à mi-parcours de l'Uruguay Round achoppe sur la question de l'élimination ou de la réduction des subventions agricoles.

1989 - Les accords résultant de l'examen à mi-parcours sont signés le 7 avril à Genève. Parmi les mesures à court terme, ou trouve un cessez-le-feu dans l'escalade des différentes subventions, qui se traduit par un gel des prix de soutien à l'agriculture.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. "Accords résultant de l'examen à mi-parcours". Division de l'information du GATT, cycle des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, Genève, 24 avril 1989.

Filipek, Jon G. "Agriculture in a World of Comparative Advantage: The Prospects for Farm Trade Liberalization in the Uruguay Round of GATT Negotiations". Harvard International Law Journal, vol. 30, n° 4, hiver 1989.

Gilson, J.C. World Agricultural Changes - Implications for Canada. Toronto, Institut C.D. Howe, juin 1989.

Institute for International Economics et Institut de recherches politiques. "Vers une réforme du commerce mondial des produits agricoles". Déclaration commune préparé (sic) par vingt-neuf spécialistes de dix-sept pays. Ottawa, mai 1988.

Johnson, D. Gale et al. Agricultural Policy and Trade: Adjusting Domestic Programs in an International Framework: A Task Force Report to the Trilateral Commission. New York, New York University Press, 1985.

Parlement, Chambre des communes, Comité permanent de l'agriculture. Procès verbaux et témoignages. 2e session, 34e législature, fascicule 13, 13 juin 1989; fascicule 14, 15 juin 1989.

Saint-Louis, Robert. "Agriculture: La tentation du protectionnisme". L'Analyste, n° 24, hiver 1988-1989, p. 10-14.

Stone, Frank. Le Canada, le GATT et le système commercial international. Halifax, Institut de recherches politiques, 1988.

Warley, T.K. et K.D. Meilke. "Agriculture in the GATT. After Montréal: What Now?". Ontario Agricultural College, University of Guelph, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Warren, Jack H. "Le GATT et le commerce des produits agricoles: d'où venons-nous, où sommes-nous et où allons-nous?". Symposium sur la politique agricole et la libéralisation des échanges organisé par la Société canadienne d'économie rurale et de gestion agricole, Québec, mai 1988.